



I *ARTÍCULOS*

LA ECONOMÍA POLÍTICA TRAS LA ECONOMÍA COLOMBIANA DEL SIGLO XX

*Por: Carlos Caballero Argáez**

El libro que se presenta formalmente aquí ya fue probado como texto en el salón de clase. En su Seminario sobre historia económica del siglo XX en Colombia, de la Universidad de los Andes, durante el semestre que acaba de terminar, el profesor Urrutia utilizó como lecturas varios de los documentos que se incluyen como capítulos de este libro. Imagino que, por haber sido uno de los alumnos de ese seminario, se me propuso que hiciera algunos comentarios sobre el mismo, honor que agradezco a quienes han organizado este evento y, muy especialmente, a María Teresa Ramírez, coautora de dos

de los capítulos, quien me invitó y me convenció de llevar la palabra en este lanzamiento.

El libro pasó el examen. En el seminario cada uno de los participantes presentó uno de los capítulos y hubo una discusión intensa sobre sus diferentes aspectos. Ese debate fue muy ilustrativo: sirvió para aprender, con buena información y todo rigor, sobre el comportamiento de la economía en el siglo XX. Allí hubo críticas y diferentes opiniones; cada cual sacó sus propias conclusiones o redondeó hipótesis que tenía en mente. Fue un excelente ejercicio académico.

* Director de la Escuela de Gobierno "Alberto Lleras Camargo" de la Universidad de los Andes y estudiante de la maestría en Historia de la misma universidad. Palabras en la presentación del libro *Economía colombiana del siglo XX: un análisis cuantitativo*, editado por James Robinson y Miguel Urrutia, y publicado por el Banco de la República y el Fondo de Cultura Económica, en Bogotá, el 31 de mayo de 2007.

Este libro estaba haciendo falta. Por el solo hecho de haber tenido la iniciativa de prepararlo y de reunir al conjunto de autores de los documentos y ponerlos a hacer la tarea, en un período relativamente corto de tiempo, hay que felicitar a Miguel Urrutia, a James Robinson, al Banco de la República y al Fondo de Cultura Económica, y, desde luego, a sus autores.

Yo esperaba encontrar un libro en el cual los capítulos tuvieran, entre sí, diferencias apreciables de calidad y alcance; en donde la heterogeneidad fuera la regla. Tengo que decir, sin embargo, que me sorprendió su homogeneidad. Lo cual es un logro en este tipo de libros, en donde los autores tienen amplia libertad para concentrarse en su tema y se olvidan de los otros; y además, habla bien del grupo de individuos a quienes se solicitó su colaboración.

Este es un libro de economía con elementos de Historia, que resulta tremendamente útil para quienes diseñen políticas públicas en el futuro y para el historiador. En este sentido, me parece que está bien titulado como *Economía colombiana del siglo XX: un análisis cuantitativo*. Lo digo sin arrogancia ni pretensión, porque echo de menos elementos de economía política que ayuden a comprender *los porqués* de la trayectoria que siguió la economía en el transcurso del siglo, y una interpretación histórica que nos explique muchos de los fenómenos peculiares de la evolución colombiana en estos cien años.

De una historia económica —la de Colombia— que, como escriben los editores en su introducción, “se aparta de la letanía de infortunios” característica de la evolución de la mayoría de los países de América Latina, como “la hiperinflación y el populismo, el papel y el legado de los militares, la inestabilidad política y la dependencia de los recursos naturales” (Ibíd., p. 5).

Debe reconocerse que Robinson (pp. 639-673) plantea en su capítulo el interrogante de si Colombia es un típico país latinoamericano, e intenta reconciliar la “excepcionalidad” con la “tipicidad” colombianas. Formula hipótesis políticas interesantes, como aquella de que el clientelismo dominó como fenómeno político sobre el populismo en nuestro país, cosa que no sucedió en el resto de la región. Hipótesis que explicaría la “subprovisión de bienes públicos a nivel micro” en Colombia —“como las carreteras, el saneamiento, las escuelas y la igualdad ante la ley”—, característica, según el autor, del clientelismo como forma de “redistribución ineficiente, motivada por el deseo de comprar apoyo político”. En cambio, a primera vista pareciera que en Colombia no hubo una “subprovisión de bienes públicos a nivel macro tales como la estabilidad de precios, una tasa de cambio en equilibrio y una política prudente de endeudamiento”, que sería otra forma de redistribución, ineficiente y perjudicial también, característica del populismo.

Concluye Robinson, sin embargo, que “la tipicidad en el desempeño económico de

Colombia sugiere, más bien, que su comportamiento económico puede ser explicado bajo los mismos parámetros que usualmente se ha creído son útiles para explicar la evolución de largo plazo de América Latina: una matriz de instituciones económicas y políticas que no creó los incentivos necesarios para generar inversión sostenida y progreso económico”.

No cabe duda de que el esfuerzo del libro “por reunir información sobre la economía, sobre el desempeño socioeconómico y sobre las políticas públicas”, que ayude a los colombianos a entender el desarrollo del país en el siglo pasado, es sobresaliente y consigue su objetivo. Logra, además, que los lectores forzosamente se olviden del corto plazo y vuelquen su mirada al largo plazo; y servirá para que los académicos y los investigadores orienten sus propios intereses por comprender el desarrollo de un país como Colombia en el largo plazo; por detectar los elementos de la larga duración, tan importantes en la investigación histórica. Para este propósito el libro nos provee desde ya con una fabulosa base de datos, requisito indispensable para “hacer Historia”.

Más que entrar en la descripción, el análisis y la crítica de cada uno de los capítulos del libro, para lo cual se requeriría un seminario académico como el que lideró Miguel Urrutia el semestre pasado en la Universidad de los Andes, quiero formular una hipótesis sobre el

desarrollo colombiano en el siglo XX, que necesita todavía investigación adicional, y que resultó, precisamente, de la lectura de los capítulos del libro en el seminario referido: la de que en Colombia la economía política generó un arreglo institucional, que se prolongó durante demasiado tiempo (sesenta años) y actuó en contra de la diversificación de la economía, razón por la cual ha sido tan difícil la inserción de la economía colombiana en la internacional. Ese arreglo, además, generó distorsiones en el sector productivo, en la agricultura en particular, y un juego de intereses particulares mediante la presión ante el Congreso y el Ejecutivo, que impidió que primara el interés público sobre los intereses particulares.

Los cambios económicos, sociales y políticos que habrían de tener una influencia definitiva en la evolución colombiana del siglo XX tuvieron lugar en los primeros treinta y cinco años del siglo. Claramente me refiero a aquellos cambios que gestó la expansión cafetera entre 1905 y 1930, entre ellos la industrialización, la urbanización y el desarrollo de los ferrocarriles, “tardíos” los tres en Colombia, si se compara su surgimiento con los de otros países de América Latina.

A finales de los años veinte ya predominaba en el país la producción de café sobre la base de pequeñas parcelas de menos de 20.000 árboles. En el total de la superficie cafetera del país este tipo de finca representaba el 60,3% de las totales, al tiempo que, en 1925, en Caldas

y en el Valle las parcelas con menos de 20.000 cafetos constituían el 82,3% y el 88,4% de la superficie cafetera total de los respectivos departamentos. Estos porcentajes aumentaron considerablemente entre 1925 y 1935¹. En la organización de la economía cafetera colombiana pasó a dominar el cultivador pequeño, que destronó a los “hacendados”, especialmente en Cundinamarca y en el Tolima, lo cual hizo a la caficultura más eficiente y productiva.

El tránsito de una economía de latifundio y haciendas hacia una de muchos y pequeños propietarios dio lugar a una nueva estructura económica y a una redistribución del poder político. En la segunda mitad de los años veinte hubo un nuevo poder *de facto*, como lo llamaría Robinson: el de los cafeteros, en un momento de nuestra historia cuando el crecimiento económico (el de la década de los veinte fue el más alto de todo el siglo), y los mismos cambios sociales y políticos de las últimas dos décadas del siglo XIX habían generado nuevos conflictos y pugnas por el poder político entre los grupos económicos de las diferentes regiones del país, que buscaban conformar una “burguesía a escala nacional”, y

los políticos “profesionales” que giraban alrededor de un Gobierno nacional pequeño y débil y derivaban, de acuerdo con Marco Palacios, “su posición, prestigio y poder de su vinculación con el gobierno y el acceso al presupuesto”².

No sorprende, por tanto, que, en estas circunstancias, y en una coyuntura en la cual se estaba produciendo un realineamiento de las fuerzas económicas y sociales, los voceros de los cafeteros de Caldas se hubieran constituido en el grupo más activo de la industria cafetera, conformándose en el núcleo político de la industria. Lo cual explica la aparición, en 1927, de un nuevo jugador en la escena institucional colombiana, que habría de tener un enorme poder e influencia en la orientación de la política económica del país en el siglo XX, al menos hasta 1989: la Federación Nacional de Cafeteros.

Una de las consecuencias del poder de los cafeteros del occidente colombiano desembocó en que el sector cafetero, como lo ha explicado Robert Bates, se convirtió en el eje de la política partidista en Colombia³. Ambos partidos y sus líderes tenían que contar con el favor de

¹ Datos de Mariano Arango, *Café e industria, 1850-1930*, Bogotá, 1986, cuadros 2.5 y 2.6, citados por Jesús Antonio Bejarano, “El despegue cafetero (1900-1928)”, capítulo V, en José Antonio Ocampo (editor), *Historia económica de Colombia*, Fedesarrollo-Siglo XXI Editores, 1998, p. 180.

² Marco Palacios, *El café en Colombia, 1850-1970. Una historia económica, social y política*, El Colegio de México-El Áncora Editores, 1983, p. 499.

³ De acuerdo con Bates: “La estructura de las instituciones políticas, en particular la competencia entre los partidos, convirtió a los cafeteros en el centro de gravedad de la política colombiana, con poder para decidir el éxito o el fracaso de aquellos que aspiran a gobernar y, también, con la capacidad [...] para derrotar a los funcionarios públicos que intentaban poner límites o restringir su comportamiento”; citado por Daron Acemoglu, Simon Johnson y James Robinson, “Institutions as the Fundamental Cause of Long Run Growth”, en documentos CEDE, núm. 33, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, septiembre de 2004, p. 58 (traducción propia).

los cafeteros para llegar al poder y para gobernar; por consiguiente, como resultado de la expansión del café, realizada en pequeñas parcelas, y de la organización de los cultivadores en la Federación Nacional de Cafeteros, los caficultores lograron actuar de manera colectiva y oponerse con éxito a las políticas gubernamentales o intervenciones específicas en su negocio que fueran en contravía de sus intereses⁴.

De otra parte, el ingreso de los productores cafeteros generó en la economía colombiana un fenómeno desconocido hasta el momento: demanda sostenida de bienes, de alimentos y de vestuario, principalmente. No solamente de los mismos caficultores sino de una red de consumidores urbanos en actividades relacionadas con el beneficio, el comercio y el transporte del café.

La expansión de la producción cafetera y una política puesta en marcha desde 1904 para promover la industrialización crearon las condiciones para la aceleración del incipiente y lento proceso de industrialización que se registraba en Colombia. El sector manufacturero comenzó a crecer y a diversificarse desde 1910, fenómeno que se intensificaría en los años veinte y treinta del siglo en estudio. De acuerdo con Juan José Echavarría y Mauricio Villamizar, en su capítulo sobre la industrialización colombiana, en

el libro que presento (el cual, entre paréntesis, no nos pareció a los asistentes en el seminario en la Universidad de los Andes que se hubiera titulado bien), en los veinte años transcurridos entre 1910 y 1930 se crearon 186 nuevas plantas industriales, concentradas en los sectores de alimentos, bebidas, tabaco, textiles y papel e imprentas, y entre 1925 y 1928 la producción industrial creció a un ritmo anual promedio superior al del PIB.

La expansión de la industria tuvo por detrás, como era de esperar, el surgimiento de empresarios e industriales, de una burguesía industrial con sus propios intereses, lo cual hacía imposible, en los años treinta, después de la Gran Depresión, mantener el modelo de economía “relativamente” abierta de los años veinte. Y enfatizo en la palabra “relativamente”, por cuanto una de las conclusiones del capítulo de Leonardo Villar y Pilar Esguerra radica en que “a lo largo de todo el siglo XX Colombia fue una economía *relativamente* cerrada”, pero que, “de ser cerrada, a comienzos del siglo, abrió gradualmente sus fronteras más o menos hasta finales de los veinte, en un proceso explicado básicamente por las ventas de café”. En 1931 se adoptó, sin embargo, una legislación que elevó las tarifas arancelarias, iniciándose lo que Ospina Vásquez llamó la “etapa de proteccionismo *á outrance*” que tuvo,

⁴ Es interesante como James Robinson reconoce que en Colombia “hubo una clase grande de pequeños propietarios opuestos al socialismo o a los partidos populistas”, lo que podría explicar la ausencia de un populismo como el que surgió en otros países de América Latina: “¿Un típico país latinoamericano? Una perspectiva sobre el desarrollo”, James Robinson y Miguel Urrutia (editores), *Economía colombiana del siglo XX: un análisis cuantitativo*, Fondo de Cultura Económica, Banco de la República, 2007.

primero, una justificación fiscal y, después, la de la protección y el estímulo a la industria nacional⁵.

Los industriales, en especial los de Antioquia, se convirtieron en el otro nuevo y poderoso poder *de facto* en los años treinta, conscientes, como lo escribiera Bergquist, “de sus intereses como sector de una clase capitalista tradicionalmente dominada por caficultores y por las empresas comerciales de exportación e importación”; y, después de fundada la ANDI en 1936, “actuaron decididamente en un frente amplio para proteger y expandir aquellos intereses”⁶.

La nueva estructura económica, junto con la institucionalidad a la cual dio lugar, no solamente estimuló el crecimiento de la economía sino que produjo un cambio en la élite: perdieron poder los latifundistas y los comerciantes y lo ganaron los cafeteros y los industriales.

Pero no solamente hay un cambio en el poder de los grupos económicos sino en el regional y en la política. En los partidos políticos aparecieron las facciones que reflejaban con mayor intensidad los intereses de los nuevos grupos. Unas defenderían más vehementemente a los cafeteros, otras, a los industriales, lo cual va a manifestarse en el debate político y

en la misma división de los partidos, casi hasta nuestros días. La polémica del siglo XIX entre librecambio y protección es recurrente en el siglo XX, en un entorno mucho más complejo y en un país diferente, por la presencia de los cafeteros y de los industriales, grupos con capacidad de ejercer presión en la formulación de la política económica y cuya suerte va a depender, desde los treinta, de las políticas del Estado. No obstante, los intereses de ambos grupos no siempre fueron convergentes.

Al caficultor no le convenía la protección industrial, con su efecto sobre el nivel de precios y sobre los salarios; más que la protección por la vía de los altos aranceles y las restricciones administrativas a las importaciones, era amigo de la devaluación de la tasa de cambio. El mismo Robert Bates lo anota en su investigación sobre la economía política del comercio mundial del café: “Durante el período anterior a la Segunda Guerra Mundial, la industria cafetera colombiana se opuso exitosamente a la sobrevaluación de la moneda, eludió los impuestos que causaban distorsiones y llevó a cabo una política comercial competitiva en los mercados internacionales [...] La eficiencia económica se logró en Colombia como un resultado político. Se derivó del poder de la industria cafetera”⁷.

⁵ Luis Ospina Vásquez, *Industria y protección en Colombia, 1810-1930*, Editorial Santafé, Medellín, 1955, p. 458.

⁶ Charles Bergquist, prólogo del libro de Eduardo Sáenz Rovner, *La ofensiva empresarial. Industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*, Tercer Mundo Editores, Ediciones Universidad de los Andes, Bogotá, 1992, p. 12.

⁷ Robert H. Bates, *Política internacional y economía abierta – La economía política del comercio mundial del café*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo, 1999, p. 122.

Los industriales, que en un principio consideraron que una alta tasa de cambio real y la devaluación cumplían la doble función de promover las exportaciones de café y de proteger la industria naciente que producía bienes de consumo, prefirieron, después, "a medida que avanzó la sustitución de importaciones, una tasa de cambio sobrevaluada que les abaratará la importación de insumos y bienes intermedios"⁸.

El Gobierno tuvo, entonces, que decidir cuál era el precio correcto de la divisa y, si bien como lo exponen Leonardo Villar y Pilar Esguerra, "todos los indicadores de tasa de cambio real en Colombia mostraron una tendencia ascendente durante el siglo XX", entre 1931 (cuando se abandonó el patrón oro y se impuso el control de cambios) y 1956 (cuando terminó la bonanza cafetera de los años cincuenta) la tasa de cambio se sobrevaluó, los aranceles bajaron y la protección se sustentó fuertemente en el control administrativo de las importaciones mediante barreras no arancelarias.

Así las cosas, en nuestro libro Villar y Esguerra se preguntan (p. 121) "[¿]por qué a lo largo del siglo XX no se permitió que la tasa de cambio jugara un papel más activo para ajustar los problemas estructurales de la balanza comercial y más bien se dejó esa función a los instrumentos de protección arancelaria y no arancelaria[?]" La respuesta tiene que

ver con la economía política, la cual determinaría la política económica de los sucesivos gobiernos.

La divergencia de intereses fue mediada por la política y por el Estado. La política adquirió una nueva dinámica después de los años veinte por el juego de los nuevos grupos de poder. Al Estado, durante los diferentes gobiernos a partir de 1930, le correspondió mediar entre esos diferentes intereses y tratar de acomodarlos en sus políticas, lo cual terminaría por dibujar algunos rasgos que, vistos en perspectiva, se mantuvieron a lo largo del siglo y, particularmente, entre 1930 y 1989.

Lo que ocurrió fue muy interesante en términos políticos: cafeteros e industriales ejercieron su poder sin involucrarse directamente en el Gobierno. Con excepción de Mariano Ospina Pérez, el país no tuvo entre 1930 y 1990 ningún presidente "cafetero"; tampoco, presidentes "industriales", pero, los dirigentes antioqueños y caldenses manejaron la Federación Nacional de Cafeteros por setenta años. Por su parte, los presidentes de la ANDI han sido antioqueños, o de origen antioqueño, desde 1936. El Banco de la República tuvo notables gerentes antioqueños y caldenses como don Luis Ángel Arango, Eduardo Arias Robledo y el doctor Germán Botero de los Ríos; y un buen número de ministros de Hacienda vinieron de Antioquia y Caldas.

⁸ Jorge García García y Gabriel Montes Llamas, *Trade, Exchange Rate and Agricultural Pricing Policies in Colombia, Comparative Studies*, Banco Mundial, Washington, D. C., 1989, p. 194.

Para Marco Palacios, por ejemplo, la Gran Depresión de finales de los años veinte sirvió para que “los intereses de clase de la burguesía cafetera se articularan al Estado de modo tan indisoluble como pudo serlo un viejo matrimonio católico”. En su concepto, “las medidas económicas para hacer frente a la crisis mundial [...] dejan entrever el predominio del grupo exportador cafetero [...] No sería exagerado afirmar que la orientación macroeconómica se fundamentó para servir los intereses de ese grupo”⁹.

El café fue el sector predominante en la economía colombiana hasta finales de los años ochenta: la industria manufacturera necesitaba del café por las divisas que requería para sus importaciones y, por otra parte, el Estado trataba de regular los ingresos de los cafeteros y de evitar las ganancias extraordinarias en épocas de bonanza¹⁰. Esto hacía que los gobernantes no recurrieran a la devaluación del peso como vía para equilibrar las cuentas externas ante el temor de generar a los cafeteros ganancias extraordinarias.

A través del Estado y de la política, entonces, hubo una especie de alianza implícita entre cafeteros, Estado e industriales, sellada por los diferentes gobiernos y facilitada por el juego de los partidos políticos, que buscaba conciliar los intereses de

los dos grupos económicos. A la permanencia y la solidez de esa alianza tripartita contribuyó la política internacional del café, el hecho de que desde los años cuarenta y hasta 1989 hubieran existido convenios cafeteros internacionales que, de una u otra manera regulaban las cantidades exportadas, formaban los precios externos y, de contera, los internos, a través de las intervenciones del Fondo Nacional del Café. El mercado interno se expandía para beneficio del sector industrial que, protegido por todo un arsenal de controles, no sintió la necesidad de ser competitivo a nivel internacional, ni de exportar, obviamente.

Mi hipótesis consiste en que esa alianza explica el bajo grado de diversificación de la economía colombiana actual, y también el hecho de que el país no cuente con un sector exportador fuerte y diversificado —tanto agrícola como industrial—, ni con una adecuada infraestructura de transportes orientada hacia los mares, ni con una agricultura competitiva internacionalmente, ni con un sistema educativo apropiado para las necesidades del siglo XXI. Para no mencionar las implicaciones políticas y sociales que se derivaron del arreglo institucional al cual dio lugar la economía política que dominó el desarrollo colombiano entre 1930 y 1990.

⁹ Marco Palacios, *Op. Cit.*, p. 501.

¹⁰ García y Montes citan a Carlos Díaz-Alejandro para mostrar que el predominio del café actuó como un dique para el diseño de una política económica que tuviera en cuenta el interés y la conveniencia de toda la economía y sostienen que el país tuvo una política cafetera, mas no una política económica. En palabras de Díaz-Alejandro: “la inestabilidad y la dificultad para predecir el precio internacional del café llevaban a que las autoridades no buscaran una tasa de cambio de equilibrio y creó la racionalidad para los controles administrativos a las importaciones”, García y Montes, *Op. Cit.*, p. 197.

En mi opinión, una economía cerrada por tanto tiempo, que aún hoy en día no puede considerarse como abierta, no generó los incentivos correctos para ampliar la base productiva del país y prepararla para la competencia internacional. No creo, entonces, como Villar y Esguerra, que "las políticas proteccionistas prevalecientes en Colombia durante buena parte del siglo XX fueron el resultado de la falta de desarrollo de una base exportadora diversificada", sino que fueron precisamente esas políticas las que impidieron el surgimiento y el desarrollo de una base exportadora amplia en el país; así, la economía se ha debido abrir antes de los años noventa.

A la hora de la verdad, dirán ustedes, estoy de acuerdo con la conclusión de Robinson en el sentido de que, a pesar de los logros de Colombia en materia de crecimiento económico durante el siglo XX, la evolución del país podría explicarse por el arreglo institucional que se implantó; solo que yo enunciaría la conclusión de una manera diferente: la matriz de instituciones económicas y políticas que se conformó en Colombia

desde los años treinta no creó los incentivos necesarios para la diversificación productiva y la competitividad internacional; más bien excluyó actividades económicas y grupos sociales. De cierta forma hubo subprovisión de bienes públicos a nivel micro, y también macro, lo cual, en términos de Robinson, implicaría que tuvimos clientelismo y populismo (una redistribución muy ineficiente), así estos se hubieran expresado de manera diferente a la que caracterizó al resto de los países de América Latina.

Termino aquí anotando que un libro sobre la economía colombiana en el siglo XX, que genera tantas inquietudes y este sinnúmero de reflexiones, es, simplemente, magnífico. Felicitaciones a todos los autores por su trabajo. Ojalá la discusión del libro dé lugar a muchas más ocasiones para seguir reflexionando sobre qué pasó con la economía en el siglo XX, para ver si un buen entendimiento de la historia nos permite vivir un futuro diferente, o si estamos condenados a repetir los errores del pasado.